

aan	:	Griffie Provincie Fryslân
van	:	Truus Steenbruggen , beleidsadviseur KRW
betreft	:	MEMO taken en bevoegdheden provincie mbt bestrijdingsmiddelen; achtergrondinformatie tbv de expertmeeting bestrijdingsmiddelen d.d. 7/10/2020
Datum document	:	5/10/2020

Inleiding

Op verzoek van de Griffie is een globale verkenning uitgevoerd naar de bevoegdheden en taken van de provincie op het gebied van bestrijdingsmiddelen (ook wel gewasbeschermings-middelen genoemd) . Daarbij is vooral gekeken naar diffusie lozingen van de landbouw, in oppervlaktewater of, via de bodem, het grondwater. Er zijn ook andere bronnen, zoals al dan niet agrarische bedrijven met een inrichting, particulieren en overheden. Hierop wordt zijdelings ingegaan.

Samengevat is de constatering dat de bevoegdheden voor bestrijdingsmiddelen vooral bij het rijk liggen. Die heeft zich aan EU-regels te houden. De huidige wet- en regelgeving biedt nauwelijks ruimte aan lagere overheden om zelf wat te regelen. De Omgevingswet verruimt die mogelijkheden.

Gebruik bestrijdingsmiddelen vooral door EU en rijk geregeld

Op Europees niveau gelden de [Europese Biocidenrichtlijn 98/8/EG](#) en de [Europese Verordening \(EG\) nr. 1107/2009](#) voor het op de markt brengen -en het gebruik- van gewasbeschermingsmiddelen.

Op nationaal niveau geeft de Wet gewasbescherming en biociden (Gwb) uitvoering aan deze Europese regelgeving. Nederland moet zich houden aan de Europese kaders. Hierdoor is de ruimte voor nationale afwegingen op het gebied van de toelating binnen individuele lidstaten zeer beperkt.

De toelating van middelen op de Nederlandse markt wordt beoordeeld door de CTGB (het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden). De CTGB geeft ook voorschriften voor het gebruik. Zo geeft de CTGB onder meer of een gewasbeschermingsmiddel toegepast mag worden binnen grondwater-beschermings-gebieden.

Meer informatie is te vinden in:

- [Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden](#)
- [Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden](#)

- [Regeling gewasbeschermingsmiddelen en biociden](#)

Op Europees en nationaal niveau zijn ook zaken als spuitvrije zones en zorgvuldig gebruik van spuitapparatuur (drift beperking) geregeld. Zo stelt de Cross Compliance, het stelsel van voorwaarden voor de GLB-bedrijfstoeslagen daar eisen aan. Landelijk geeft [het Activiteitenbesluit milieubeheer](#) regels

Naast regelgeving voorziet het rijk in stimulering van duurzaam gebruik van middelen

Een aanscherping van het toelatingsbeleid eenzijdig door Nederland wordt niet door het kabinet ondersteunt, liet de minister van I&W n.a.v. een verzoek van het IPO eerder weten. “Wel is het mogelijk om op grond van de Europese Richtlijn duurzaam gebruik van pesticiden (2009/128/EG) het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen duurzamer te maken”, werd nog als aanvulling gegeven. Het rijksbeleid voor een duurzaam gebruik van beschermingsmiddelen voor gewassen staat in:

- [Nota Gezonde groei, duurzame oogst](#)
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bestrijdingsmiddelen/documenten/rapporten/2013/05/14/gezonde-groei-duurzame-oogst-tweede-nota-duurzame-gewasbescherming>
- [Nederlands actieplan duurzame gewasbescherming \(NAP\)](#)
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/10/04/actieplan-duurzame-gewasbescherming>

Hier is recentelijk aan toegevoegd:

- het [Uitvoeringsprogramma Toekomst Gewasbescherming 2030](#)
<https://www.ctgb.nl/onderwerpen/duurzaam/Inv-visie-2030>

Het rijk ontmoedigt particulier gebruik van bestrijdingsmiddelen

De overheid wil dat particulieren minder gewasbeschermingsmiddelen gebruiken. Hiervoor zijn afspraken gemaakt. Deze staan in de Green deal verantwoord particulier gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (<https://www.greendeals.nl/green-deals/verantwoord-particulier-gebruik-van-gewasbeschermingsmiddelen>).

De bevoegdheden van de provincie zijn onder de huidige wet- en regelgeving beperkt.

De volgende onderzoeksrapporten gaan hier op in:

- Zover het eigen instrumentarium reikt, Universiteit Utrecht, Universiteit Tilburg, 2016. In opdracht van de provincie Noord-Brabant en de Noord-Brabantse Waterschapsbond. Een onderzoek naar de positie van de provincie Noord-Brabant en de Noord-Brabantse waterschappen bij de realisatie van de Kaderrichtlijn Water doelstellingen, met bijzondere aandacht voor de Omgevingswet.
https://www.uu.nl/sites/default/files/eindrapport_krw_noord-brabant-final.pdf
- De organisatie en uitvoering van VTH taken op het gebied van Waterkwaliteit. Berenschot en Arcadis, 2020. <https://www.helpdeskwater.nl/actueel/@237564/vth-onderzoek-waterkwaliteit/>

De onderzoekers van de universiteiten geven aan dat de Gewasbeschermingsmiddelenwet uitputtend is en ook als uitputtend bedoeld is. De wet biedt nauwelijks ruimte aan lagere overheden om zelf wat te regelen.

Er zijn uitzonderingen. Zo mogen provincies zelf (stengere) regels stellen voor grondwaterbeschermingsgebieden. En waterschappen kunnen maatwerkvoorschriften voor spuitvrije zones geven. Wetterskip Fryslân sluit zich aan bij de landelijke normen.

Berenschot en Arcadis geven aan dat veel -en steeds meer- activiteiten niet onder een vergunningplicht maar het Activiteitenbesluit milieubeheer vallen. Daarmee vervalt de mogelijkheid voor het stellen van vergunningvoorwaarden. De provincie heeft geen zicht op wat er gebeurt bij al dan niet meldplichtige activiteiten die onder het Activiteitenbesluit vallen. Agrarische bedrijven zijn overigens vergunningplichtig onder de Wet milieubeheer. Op twee agrarische bedrijven na vallen die onder het bevoegd gezag van de gemeenten. Vergunningplicht voor agrarische bedrijven komt uit de BOR (WABO).

Bovenstaande speelt binnen grondwaterbeschermingsgebieden. Veel niet-agrarische bedrijven zijn i.t.t het recente verleden niet langer vergunningplichtig. Dit bemoeilijkt de planologische bescherming van drinkwaterwinningen. De provincie zoekt naar mogelijkheden om dat via de Omgevingswet en de Omgevingsverordening te herstellen.

Provinciale rol

Als grondwaterbeheerder stelt de provincie aanvullende regels voor grondwaterbeschermingsgebieden (in de omgevingsverordening). De provincie heeft daarmee te maken met rijksbeleid dat steeds minder bedrijven met een inrichting vergunningplichtig stelt. Dat bemoeilijkt toezicht op en handhaving van wat daar gebeurt.

Via de recent aangepaste pachtvoorwaarden voor provinciale gronden legt de pachters beperkingen op aan het gebruik van bestrijdingsmiddelen.

Via monitoring van provincie en Vitens volgen we de grondwaterkwaliteit. Bij normoverschrijding volgt eerst nader onderzoek. Als het om niet om een incidentele maar een structurele overschrijding blijkt te gaan, volgt onderzoek naar de herkomst en wordt in overleg met de lozer een emissiereductieplan opgesteld.

De provincie stimuleert en ondersteunt vermindering van emissies via voorlichting (in grondwaterbeschermingsgebieden), innovatieprojecten en investeringssubsidies. Dat gebeurt via programma's voor de landbouw (o.a. de regiodeal natuurinclusieve landbouw), veenweide (innovatieproject mais zonder chemische middelen) en KRW/DAW.

De provincie stimuleert over te stappen naar duurzamere bedrijfsmodellen, zoals biologische landbouw.

In noordelijk of IPO-verband wendt de provincie zijn invloed aan bij rijk en EU, bijvoorbeeld via deelname aan de landelijke overleggen (bijv. de versnellingsstafels voor verbetering van de waterkwaliteit) en overleggen met het rijk. Zo is in IPO-verband het rijk gevraagd om op (inter)nationaal niveau te werken aan een betere afstemming tussen het toelatingsbeleid van gewasbeschermingsmiddelen en de vereisten van de KRW. In het licht van de KRW en de drinkwaterwinning zijn de eisen van toelating te ruim en strijdig met de doelstellingen van de KRW.

Actieplan diffuse bronnen

In het verleden was er landelijk en regionaal een Actieprogramma diffuse bronnen. In een samenwerkingsverband tussen verschillende overheden werd gewerkt aan het terugdringen van o.a. het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen maar ook aan een aanpak van lozingen uit recreatievaart en emissiebeperking uit de landbouw. De provincie Fryslân had hier een aanjaagfunctie en regierol. Dat gebeurde o.a. via kennisuitwisseling en communicatietrajecten. Deze samenwerking vond plaats tot 2008. Daarna startte het KRW-traject.

Wetterskip Fryslân

Wetterskip Fryslân oefent toezicht uit op de naleving van voorwaarden uit het activiteitenbesluit en de Wet Gewasbeschermingsmiddelen en Biociden langs oppervlaktewater. Daarnaast wordt toegezien op lozingen van gewasbeschermingsmiddelen vanaf erven.

Het waterschap monitort via het landelijk meetnet gewasbeschermingsmiddelen. Op basis van de meetgegevens wordt actie ondernomen. Zo wordt met de landbouworganisaties overlegd.

De monitoringsgegevens worden aangeleverd voor de landelijke bestrijdingsmiddelenatlas. Met deze input kan weer landelijk beleid en/of toelatingen (CTGB) aangescherpt worden, Wetterskip Fryslân stimuleert in het kader van KRW/DAW bovenwettelijke maatregelen.

Prioritaire stoffen en toxiciteit

Zogenaamde prioritaire stoffen moeten elk afzonderlijk aan EU-normen voldoen. In Fryslân meten we o.a. de normoverschrijdingen voor cybermetrin, een insecticide dat zowel door de landbouw als particulieren wordt gebruikt. Het is een rijkstaak om hier gericht beleid op te voeren.

Daarnaast toetst Wetterskip Fryslân op de toxiciteit van KRW-oppervlaktewaterlichamen. Hierbij gaat het om het totaal aan milieuvreemde stoffen, waaronder bestrijdingsmiddelen (esfenvaleraat, methylpirimifos, diazinon, imidacloprid, pyridaben, deltamethrin, fenamifos en fenoxycarb). Deels gaat het om middelen die tegenwoordig niet meer toegestaan zijn. Dit speelt met name op klei- en zandgronden met akkerbouw.

Hierbij moet wel aangetekend worden dat bestrijdingsmiddelen maar in een beperkt aantal meetpunten gemeten worden. Terwijl die voor alle wateren bepalen of de beoordeling goed of slecht is.

In 2020-2021 zal Wetterskip Fryslân de effluenten van een aantal rwzi's gaan onderzoeken op aanwezigheid van bestrijdingsmiddelen. Op die manier wil het waterschap achterhalen welke middelen uit andere bronnen en emissieroutes dan de landbouw afkomstig zijn.

Toezicht en handhaving op milieuvoorwaarden bemoeilijkt

Uit onderzoek volgt dat toezicht en handhaving bemoeilijkt wordt door dat steeds meer activiteiten niet meer vergunningplichtig zijn maar onder het Activiteitenbesluit Milieubeheer (straks besluit activiteiten leefomgeving, BAL) vallen, al dan niet meldplichtig. Overheden hebben dan geen goed zicht op wat waar gebeurt. Ook versnippering van bevoegdheden bemoeilijkt T&H. Daarnaast speelt dat overheden, ook provincies en waterschappen, niet altijd een helder beleidskader hebben waar handhavers op kunnen toetsen.

FUMO

De FUMO controleert de opslag van GBM.

Daarnaast controleert de FUMO op het afsputten van werktuigen waarin GBM zijn vervoerd of zijn aangewend. Als hier een zuivering technische maatregel genomen is, controleren zij de werking daarvan en de lozingen. De regels staan in paragraaf 3.3.2 van het Activiteitenbesluit.

Ook vervult de Fumo een oor- en oogfunctie. Als men activiteiten ziet die niet voldoen aan de regels, zoals het spuiten van GBM met een te hoge windkracht, of te dicht bij de sloot, wordt dat doorgegeven aan de juiste instantie (in genoemde gevallen is dat de NVWA voor wind en Wetterskip Fryslân voor activiteiten bij sloten).

Omgevingswet

De Omgevingswet maakt het voor lagere overheden mogelijk om aanvullend op of zelfs in afwijking van de Omgevingswet regels te stellen:

“Voor specifieke probleemgebieden verdienen, waar nodig bovenop de generieke regels van het Bal, maatwerkregels de voorkeur. Gemeenten komen dan als eerste in beeld nu zij in beginsel het beheer voeren over de fysieke leefomgeving. Met hun omgevingsplan kunnen zij voorkomen dat er vanuit de bodem uitspoeling naar het grond- en oppervlaktewater plaatsvindt. Provincies komen in beeld als er gevaar dreigt voor de grondwaterkwaliteit. Waterschappen kunnen met hun waterschapsverordening regels stellen ter bescherming van de kwaliteit van het oppervlaktewater en waar nodig ook het grondwater. Waar nodig en doelmatig kunnen provincies instructieregels opnemen richting het gemeentelijke omgevingsplan, de waterschapsverordening en de waterbeheerprogramma's.”

Uit: Regulering mestgebruik onder de Omgevingswet Centrale en decentrale mogelijkheden tot het beperken van emissies van nutriënten In opdracht van de Unie van Waterschappen en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Sterk Consulting, 2020

Tegelijkertijd tekenen de onderzoekers van de universiteiten van Utrecht en Tilburg aan dat de Omgevingswet soepeler wordt, meer dan de huidige Water- en Milieuwet uitgaat van: ja, mits. De Omgevingswet legt meer nadruk op participatie, meewerken en flexibeler omgaan met regels en vergunningen.

IPO standpunt: wet- en regelgeving niet van het rijk overnemen

Het IPO staat op het standpunt dat de provincies de wet- en regelgeving voor bestrijdingsmiddelen (en ook voor mest) niet van het rijk over moeten nemen. Ook niet na inwerkingtreding van de Omgevingswet. De EU blijft de kaders geven, het rijk staat het

nauwst in contact met de EU. De kennis en ervaring zit bij het rijk. Toezicht en handhaving wordt door het rijk aangestuurd (NVWA, RVO). Het rijk is nu verantwoordelijk voor eventuele schadeclaims als beperkingen worden opgelegd. De provincies vinden de huidige wet- en regelgeving op onderdelen ontoereikend. Zij willen de problemen die hierdoor zijn ontstaan, niet van het rijk overnemen.

Het College van Gedeputeerde Staten onderschrijft het IPO-standpunt en wil de komende jaren inzetten op het stimuleren en ondersteunen van vrijwillige, bovenwettelijke maatregelen. Binnen grondwaterbeschermingsgebieden stelt de provincie wel eigen regels.

Als lidstaat Nederland in 2027 de KRW-doelen niet realiseert, zou de EU in het uiterste geval boetes op kunnen leggen, aan het rijk. Het rijk zou die aan de provincies door kunnen berekenen, met het argument dat zij, met de Omgevingswet, de regels aan hadden kunnen passen. Momenteel loopt hier onderzoek naar en wordt overlegd met het rijk. Waarbij de inzet is: het rijk is jarenlang nalatig geweest, en blijft nu verantwoordelijk voor de consequenties.